



energi för nästa generation

Regeringskansliet
Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF)

Ert dnr: KN2025/00609

Svensk Bioenergi, Svebio, är en branschorganisation med ca 300 företag, organisationer och personer som är verksamma inom bioenergibranschen i Sverige.

Svebio tackar för möjligheten att lämna synpunkter över SOU 2025:21.

Sammanfattning

- Svebio anser att det är nödvändigt med breda långsiktiga politiska överenskommelser om avvägningarna kring hur skogen ska brukas. Då skogsbruket planeras i ett 100-årsperspektiv krävs långsiktiga spelregler. Men breda politiska överenskommelser är också nödvändiga för att komma bort från många av de konflikter som finns kring skogen.
- Enligt Svebios uppfattning har Miljömålsberedningen gjort ett ambitiöst arbete, men har inte hanterat flera av de viktiga frågor där långsiktiga svar hade varit värdefulla. Det gäller exempelvis hur olika intressen ska vägas mot varandra.
- Svebio konstaterar att konsekvensutredningen helt saknar beskrivning av konsekvenser för kraft- och fjärrvärmeverksamheter och i vilken mån de påverkas av ett tillfälligt minskat virkesuttag perioden 2026–2030.
- Det är väsentligt att definitioner synkas och tydliggörs och att det i svensk lagstiftning inte införs snävare tolkningar än vad EU-rätten kräver.
- Vi tillstyrker förslagen om ett bidrag för gödslingskostnader samt den föreslagna möjligheten att kunna sluta naturvårdsavtal om förlängda omloppstider.
- Svebio stödjer även förslaget om en nationell samordnare och branschvisa färdplaner, som kan stödja aktörer i att identifiera och realisera åtgärder för biologisk mångfald utifrån verksamhetens förutsättningar.





energi för nästa generation

Bakgrund

Regeringen beslutade den 4 augusti 2022 att Miljömålsberedningen¹ skulle föreslå en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF)².

Miljömålsberedningen lämnade den 14 februari 2025 förslag om styrmedel och åtgärder som tillsammans bidrar till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen, att öka det rapporterade nettoupptaget med 4 miljoner ton jämfört med det genomsnittliga nettoupptaget 2016–2018.

Vidare har Miljömålsberedningen lämnat förslag om etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald. Åtagandena har som sammantaget syfte att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald.

Samtliga förslag avser att bidra till att Generationsmålet och de nationella miljökvalitetsmålen kan nås.

Övergripande synpunkter

Inledningsvis vill Svebio framhålla att ersätta fossilbaserade material med förnybara och träbaserade produkter är ett effektivt sätt att motverka klimatförändring. Vi beklagar att det i LULUCF inte tas hänsyn tas till substitutionseffekterna vid ett aktivt skogsbruk. En substitutionseffekt uppstår när träbaserade produkter ersätter produkter tillverkade av fossila råvaror. Det innebär att fossilt kol tas bort från materialkretsloppet och ersätts med biogent kol. Den totala mängden kol i omlopp slutar därför att öka. Så länge det endast är nettotillväxten i skogen som används som träråvara i produktionen av produkterna innebär detta att halten av koldioxid i atmosfären inte ökar. Det finns också en risk med att sätta sin tillit till att låta skogen stå kvar då det kan hända att den inte växer som planerat på grund av torka, bränder och insektsangrepp.

Svebio anser att Miljömålsberedningen har gjort ett ambitiöst arbete, men beredningen har inte hanterat flera av de viktiga frågor där långsiktiga svar hade varit värdefulla. Det gäller exempelvis hur olika intressen ska vägas mot varandra. De internationella åtagandena riskerar nu fortsatt att hanteras som stuprörsfrågor. Här hade exempelvis mål kring tillgänglig bruksbar mark kunnat vara en faktor att avväga naturvårds- och klimatmålen mot.

¹ Miljömålsberedningens övergripande uppdrag är att lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och Generationsmålet kan nås på ett sätt som är kostnadseffektivt ur ett samhällsperspektiv. Syftet med Miljömålsberedningen är att nå en bred politisk samsyn inom prioriterade områden inom miljöpolitiken. Beredningens uppgift är att föreslå hur miljö kvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030.



energi för nästa generation

Bioenergin är Sveriges största energislag sett till användning och svarar för drygt 35 procent av Sveriges totala energitillförsel. Den svarar bland annat för hälften av vår uppvärmning och en tiondel av vår elektricitet. Restprodukter från skogsråvara ökar Europas energiberoende och är en av få storskaliga förnybara energikällor vi har tillgång till. Miljömålsberedningen har i sin konsekvensutredning inte beaktat behoven av hållbart uttag av biomassa för fjärr- och kraftvärmesektorn.

I dag utgörs cirka två tredjedelar av tillförseln i fjärr- och kraftvärmeproduktionen av biomassa. Ett tillfälligt minskat virkesuttag perioden 2026–2030 motsvarande 1–3,5 procent av den totala årliga avverkningen, vilket ger upphov till minskad tillgång till restprodukter från skogsindustrin som kan nyttjas som bränsle till fjärr- och kraftvärme. Vår bedömning är att förändringar som påverkar uttag och tillgång på skoglig biomassa kan få betydande konsekvenser för fjärrvärme- och kraftvärmesektorners förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet.

De olika miljömålen är ofta i konflikt med varandra. Miljömålsberedningen föreslår inte några ändringar av miljömålsens preciseringar för att balansera behovet av restriktioner, göra avvägningar mot andra samhällsmål och göra målen mer realistiska. Ett utvecklat arbete som tar vidare slutsatserna som Klimaträtsutredningen lade fram sitt slutbetänkande "Rätt för klimatet (SOU 2022:21)" hade varit önskvärt i syfte att se över relevant lagstiftning och ge det klimatpolitiska ramverket genomslag och förbättra förutsättningarna för att nå Sveriges klimatmål.

Det är väsentligt att definitioner synkas och tydliggörs och att det i svensk lagstiftning inte införs snävare tolkningar än vad EU-rätten kräver. Ett exempel på detta är tolkningen av vad som är "skyddad natur" där beredningen anser att verksamheter som står i konflikt med naturvärdena aldrig kan tillåtas i skyddad natur. Det riskerar att försvåra framtagandet av nödvändiga skyddsformer som kombinerar naturvård med brukande av skog.

Ett annat exempel är tolkningen av begreppet "Old growth forest" där beredningen gör tolkningen att begreppet har olika betydelse i EU:s biodiversitetsstrategi³ och i EU:s förnybartdirektiv⁴. Vad vi förstår bereds f.n. frågan om definitioner i Regeringskansliet och det är väsentligt att begrepp och definitioner synkas i mesta möjliga mån för att göra regelverket tillämpbart för företagen. Det är svårt att kunna intyga förenlighet om vi inte har definitionerna av urskog, gammal skog och områden med hög biologisk mångfald tydligt reglerade.

³ COM (2020) 380 - Meddelande från kommissionen: EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 Ge naturen större plats i våra liv.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor



energi för nästa generation

Specifika synpunkter inom respektive kapitel

Kapitel 8 – Förslag om hållbart brukande av skogsmark för kollagring och biologisk mångfald

Svebio tillstyrker en stärkning av Skogsstyrelsens rådgivningsuppdrag kring tillväxt, koldioxidupptag och biologisk mångfald.

Det är Svebios uppfattning att skogens viktigaste klimatnytta är att ersätta fossila och klimatskadliga produkter. Åtgärder för att öka kollagret i skogen bör därför i första hand utgöras av tillväxthöjande insatser. Vi tillstyrker därför förslaget om ett bidrag för gödslingskostnader.

Däremot vill Svebio påpeka att genom att undanta skog från brukande på längre sikt kan vara negativt för klimatet. Att förlänga omloppstiderna något kan dock ibland ha positiva effekter även om det också ökar riskerna. Svebio tillstyrker därför förslaget att kunna sluta naturvårdsavtal om förlängda omloppstider.

Kapitel 10 – Förslag om upptag och utsläpp av växthusgaser på bebyggd mark

Miljömålsberedningen lämnar förslag om begränsning av när torvmark får tas i anspråk för exploatering. En ny bestämmelse i 3 kap miljöbalken föreslås, vilken innebär att torvmark endast får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och att verksamhetsutövaren kompenserar för utsläppen. Detta är ett problematiskt förslag som innebär en tydlig inskränkning i äganderätten.

I den föreslagna bestämmelsen framgår inte vad som klassas som torvmark och vad som klassas som anläggning. Normalt klassas markområden där torvmäktigheten uppgår till mer än 30 cm som torvmark, vilket omfattar ca 6 miljoner hektar i Sverige. Ungefär en fjärdedel av denna torvmark finns på produktiv skogsmark och betydande arealer finns också på jordbruksmark.

Kapitel 12 – Förslag för att öka nettoupptaget av koldioxid och gynna biologisk mångfald i våtmark och torvmark

Beredningen föreslår att möjligheten att kunna söka nytt, eller förlängt, tillstånd till torvtäkt från och med 1 januari 2026 ska begränsas till de fall det bedöms nödvändigt för totalförsvarets behov av energitorv som beredskapsbränsle. Svebio anser att det är viktigt att säkerställa att tillräckligt med odlingsstorv som används som substrat i exempelvis plantskolor och kommersiella trädgårdsodlingar kommer finnas tillgängligt så länge det inte finns andra likvärdiga alternativ som kan produceras i tillräcklig mängd i Sverige.

Svebio anser att redan utdikade torvtäkter bör kunna ges förlängt tillstånd att kunna slutföra torvutvinningen, då restriktioner av utvinning från dessa torvmarker har en begränsad klimatpåverkan. Energimyndigheten utreder för närvarande frågor om utökade krav på lagring av bränslen och det är angeläget att beredskapsbehoven tillgodoses. Därför är det också viktigt att beakta att för att upprätthålla en förmåga till torvutvinning behöver det finnas verksamheter som har tillstånd att bedriva torvutvinning även under normala förhållanden i syfte att möjliggöra torvutvinning i kris och



energi för nästa generation

krig. Detta gäller till exempel att inneha maskinell utrustning, personell kompetens och logistikförmåga att hantera torvbränslen. Tillståndskriterierna behöver därför utformas så att en långsiktig beredskapsförmåga för torvutvinning kan upprätthållas.

Kapitel 13 – Förslag om skydd av natur

Svebio uppfattar det innebär beredningens förslag att Sverige kommer att rapportera "skyddad natur" betydligt mer restriktivt än andra länder i EU. Detta innebär att Sverige framställs i ett sämre ljus.

Svebio anser att Sverige bör, i likhet med andra länder, skilja på "strikt" och "icke strikt skydd". Detta eftersom de internationella målen innebär att 10 procent ska skyddas strikt och ytterligare 20 procent ska skyddas utan krav på att skyddet ska vara strikt. Ett strikt skydd innebär enligt gängse tillämpning i flertalet EU-länder att inget som påverkar naturvärdena negativt är tillåtet medan icke strikt skyddade områden inte ger ett skydd mot alla verksamheter.

Svebio ser ett stort behov att utveckla nya skyddsformer för att hantera ny lagstiftning och tillgodose nya behov i samhället. Särskilt behövs tidsbegränsade skyddsformer och skyddsformer där naturvård i större omfattning kan kombineras med brukande. Inte minst artskyddsbestämmelserna kan innebära att ett skydd för all framtid är onödigt samtidigt som skogsbruk inte behöver förbjudas helt. Det kräver ändå en rätt till ersättning för skogsägarna och skogen bör då också betraktas som skyddad så länge som regleringen kvarstår.

Kapitel 14 – Förslag om skydd av urskog och gammal skog

Svebio anser att det är olämpligt att Miljömålsberedningen skiljer på "naturskog" enligt EU:s biodiversitetsstrategi och "gammal skog" som den definieras i förnybartdirektivet. I båda rättsakterna namnges begreppet "Old growth forests" och det är uppenbart att samma typ av skog åsyftas.

Däremot är det positivt att beredningen endast förordar skydd av de arealer som utgör "gammal skog" och "urskog". Det är vidare bra att sådant skydd föreslås genom beslut i det enskilda fallet och att full ersättning till skogsägarna ska utgå.

Kapitel 15 – Förslag om förvaltning av skyddade områden

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål i miljömålssystemet att "alla formellt skyddade områden ska senast 2030 förvaltas genom naturvårdande skötsel eller ett aktivt beslut om fri utveckling, så att de inte förlorar de naturvärden de syftar till att bevara". Detta förslag speglar en mycket restriktiv syn på vad som är skyddad natur och en syn som står i konflikt med uppdelningen i EU:s biodiversitetsstrategi mellan "strikt" och "icke strikt skydd". Enligt beredningens förslag blir allt skydd strikt.



energi för nästa generation

Kapitel 17 – Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald

Svebio anser att beredningen intagit en alltför statisk syn på förlust och bevarande av biologisk mångfald. Istället för ett synsätt där inga områden med höga naturvärden och ingen naturtypsklassad mark får skadas borde man eftersträva att undvika en nettoförlust av biologisk mångfald.

Beredningen utgår från att EU:s restaureringsförordning⁵ ställer krav på att ingen naturtypsklassad areal får försämrats. Detta anser Svebio är en allt för restriktiv tolkning då det finns en möjlighet att söka undantag att istället tillämpa icke försämrings-kravet på biogeografisk nivå, vilket i praktiken ska tolkas som att man ska eftersträva att undvika nettoförlust av naturtyperna. Försämrings i enskilda områden är således acceptabla så länge man säkerställer att nya livsmiljöer återskapas i minst samma takt.

Svebio bejakar att beredningen anser det vara viktigt att icke försämrings-kravet genomförs på ett sätt som innebär att markägare har rätt till ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Däremot avstyrker Svebio förslaget att *"SLU får i uppdrag att ta fram och förvalta ett system för inrapportering och sökning av områden med höganatur värden, med samma breda användningsområde som Artportalen"*. Förslaget riskerar att skapa stor rättsosäkerhet då vad som är höga naturvärden handlar om subjektiva bedömningar. Att med statliga resurser låta allmänheten bedöma och avgöra vilka skogar enskilda skogsägare ska kunna bruka vore mycket olämpligt.

Svebio har dock inga invändningar mot att förlänga investeringsstödet för att utveckla infrastrukturen för rekreation och turism i landsbygder.

Svebio tillstyrker även förslaget om en nationell samordnare och branschvisa färdplaner, som kan stödja aktörer i att identifiera och realisera åtgärder för biologisk mångfald utifrån verksamhetens förutsättningar. Det finns ett värde i samordning som kan bidra till att tydliggöra och förstärka synergier mellan naturvård och energiinfrastruktur, där olika aktörer tillsammans kan hitta lösningar som både gynnar biologisk mångfald och underlättar samhällsviktig drift. Erfarenheter från Fossilfritt Sverige visar att en strukturerad, frivillig process för färdplansarbete kan stärka näringslivets bidrag till klimatmålen. På liknande sätt bedömer vi att ett motsvarande ramverk för biologisk mångfald skulle kunna bli en viktig katalysator för näringslivets naturpositiva åtgärder.

Kapitel 20 – Diskuterade och övervägda förslag om skydd av urskog, naturskog och gammal skog

Svebio anser att förslagen innebär ett generellt skydd för ur- och naturskogar med en alltför vid definition. Detta riskerar att ge negativa effekter på rättsäkerheten eftersom det skulle vara svårt att avgöra vilken skog som uppfyller kriterierna. Följden kan bli ett flertal rättsprocesser. Det är mycket bra att förslagen förkastats av beredningen.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur.



energi för nästa generation

Avslutande kommentarer

Svebio konstaterar att beredningen i sin konsekvensutredning helt saknar beskrivning av förslagets konsekvenser för kraft- och fjärrvärmeverksamhet. Ett tillfälligt minskat virkesuttag perioden 2026–2030, av beredningen bedömt till motsvarande 1–3,5 procent av den totala årliga avverkningen, ger minskad tillgång till biomassa, såsom restprodukter från skogsindustrin som utnyttjas som bränsle till kraft- och fjärrvärme. I dag är utgörs cirka två tredjedelar av tillförseln i kraft- och fjärrvärmeproduktionen av bioenergi.

Svebio vill betona att bortfallet av bioenergiimport till EU som följd av Rysslands anfallskrig mot Ukraina har lett till kraftigt ökade biobränslepriser på cirka 100 procent sedan 2022. Detta har i sin tur lett till stora ökningar av fjärrvärmepriserna under de senaste åren. Därför anser vi att konsekvenserna för energiberedskap och försörjningssäkerhet också måste beaktas. Vår bedömning är att förändringar som påverkar uttag och tillgång på skoglig biomassa kan få betydande effekter på fjärr- och kraftvärme-sektorns förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet, särskilt vid störningar och krissituationer.

Det bör vidare beaktas att Energimyndigheten i sin föreslagna fjärr- och kraftvärmestrategi (ER 2023:27) har lyft behovet av en biostyrmedelsutredning med fokus på ett ökat hållbart uttag av biobränslen, särskilt grot, i syfte att stärka energisystemets motståndskraft. Enligt Skogsstyrelsens bedömningar finns potential att öka det årliga grot-uttaget med ytterligare cirka 15 TWh. Vi anser därför att det är angeläget att det vidtas åtgärder som balanserar de parallella målen om ökade kolsänkor med behovet av ett ökat hållbart uttag av biobränslen.

Svebio vill också påpeka att det under våren har remitterats ett flertal parallella utredningar och förslag som i olika avseenden väsentligt kan komma att påverka möjligheterna för tillgång till biomassa. Som exempel kan nämnas skärpta hållbarhetskriterier utifrån EU:s förnybartdirektiv, Skogsutredningens delbetänkande (SOU 2024:91) och Anpassning av svensk rätt till avskogningsförordningen (SOU 2025:17). Det är av största vikt att dessa förslag i den vidare beredningen samordnas.

Avslutningsvis vill Svebio betona att nya reglerar till följd av Miljömålsberedningens förslag bör vara proportionerliga, rättssäkra och utformas i nära dialog med berörda aktörer, så att bioenergibranschens bidrag till biologisk mångfald och restaurering kan utvecklas långsiktigt och i samklang med energiförsörjningen som en stabil och samhällskritisk verksamhet.

Stockholm den 5 juni 2025
SVENSK BIOENERGI

Anna Törner
VD

Kopia till
kn.nm@regeringskansliet.se

